

GIANCARLO TESINI
(*Presidente di FEDERTRASPORTO*)

**SISTEMI DI MOBILITÀ
E RUOLO DEL TRASPORTO FERROVIARIO
NELL'UNIONE EUROPEA**

Premessa.

Anzitutto anch'io non posso non iniziare esprimendo una parola di grande apprezzamento per questa iniziativa promossa dal Centro Universitario di Studi sui Trasporti, e in particolare a chi lo dirige, il prof. Fanara, apprezzamento e anche gratitudine per avere scelto questo tema in un momento in cui le Ferrovie hanno bisogno non solo di andare sui giornali per quelle che sono le disfunzioni ben note che travagliano la vita dell'azienda, ma anche di potersi avvalere di contributi propositivi. E siccome questo convegno ha questo spirito, si muove in positivo, per costruire, per risolvere i problemi, il mio apprezzamento e la mia gratitudine sono veramente sinceri.

Mi sono posto il problema, dovendo fare questa relazione introduttiva, di che cosa avrei dovuto dire a dei dottorandi di ricerca. Farò quindi una relazione nella quale cercherò di indicare le grandi linee su cui si muove la politica della Comunità europea nel campo dei trasporti, dicendo anticipatamente che proprio queste linee evidenziano la necessità di un rilancio del ruolo delle ferrovie.

E quindi, per ciò che la Comunità ha fatto e sta facendo, si muove certamente su una linea che è di supporto al rilancio del sistema ferroviario.

Vorrei innanzitutto fare una considerazione di carattere preliminare e generale, sullo scenario dello sviluppo del trasporto, che riguarda sia le persone, che le cose.

Da tutti gli studi che sono stati fatti si evince che nel prossimo decennio vi sarà un incremento del trasporto che potrà raggiungere anche il 30, il 40%. Viviamo una fase in cui si sono avviati processi di profondo cambiamento nella domanda del trasporto, sia del trasporto di persone che delle cose.

Risolvere i problemi della mobilità, oggi (e si pensi che cosa significa il problema della mobilità soprattutto nelle grandi aree metropolitane - ed è un punto questo su cui tornerò dopo per spiegare il grande ruolo che possono avere le ferrovie per la soluzione di questo problema), significa creare condizioni di nuovo sviluppo economico e sociale.

Di uno sviluppo che, appunto, come più volte sottolineato nei grandi consessi internazionali della Comunità, dev'essere uno sviluppo sostenibile, rispettoso, cioè, dell'ambiente e del territorio, rispettoso della qualità della vita, e quindi è all'interno di questo sviluppo oggi che si parla anche di una mobilità sostenibile, ed è questo il termine che nei documenti della Comunità europea viene utilizzato.

Ora, l'Unione Europea, rispetto ad altri settori dell'economia, si è posta in ritardo il problema dei trasporti in un'ottica che appunto tiene conto dei processi di cambiamento che sono in atto; problema, quindi, che viene inquadrato entro le scelte più generali della Comunità nel campo economico.

1. *L'Unione Europea e i trasporti.*

Possiamo affermare che non esiste un documento unitario sulla strategia dell'Unione nel campo dei trasporti, ma che attraverso tutta una serie di atti, che richiamerò succintamente, l'Unione Europea ha definito una propria complessiva strategia per i trasporti, che interessa tutte le modalità, ed ha avviato dei processi che sono di liberalizzazione, di privatizzazione e che vengono ad inci-

dere radicalmente sulle situazioni preesistenti; situazioni che in tutti i Paesi, ma in Italia in modo estremamente evidente, sono state, sono largamente dominate dalla presenza pubblica, in parte gestite in termini monopolistici. Il caso delle Ferrovie è quello più evidente, ed è anche così per gran parte del trasporto pubblico locale, anche se a dire la verità siamo in Sicilia dove nel trasporto pubblico locale c'è una larga maggioranza della gestione privata rispetto a quella pubblica.

Siamo, quindi, in una fase che possiamo definire di passaggio dal monopolio al mercato e nella quale i problemi da affrontare sono estremamente complessi e la soluzione dei quali è rimessa poi agli Stati membri della Comunità, ed è resa più difficile proprio anche dalla diversità delle situazioni che esistono nei vari Paesi.

Comunque ci sono dei dati comuni in negativo che caratterizzano la situazione dei trasporti nelle diverse realtà, e che sono costituiti da alcuni evidenti squilibri fra le diverse modalità di trasporto. Nel trasporto terrestre il più clamoroso è lo squilibrio fra la gomma e il ferro e la congestione delle strade rispetto a quella che è invece una modesta percentuale (poco più del 10%) di utilizzo della ferrovia per quel che riguarda il trasporto delle persone. Esiste un Libro verde della Comunità su questo squilibrio, che evidenzia l'eccesso dell'uso del mezzo privato rispetto al mezzo collettivo.

Un altro aspetto negativo per le Ferrovie, ma anche per il trasporto pubblico locale, è l'indebitamento. Tutti gli Enti ferroviari in tutti i Paesi presentano questo carattere negativo.

Ora, eliminare questi squilibri, ridare efficienza, trasparenza e competitività al sistema, sono gli obiettivi generali che la Comunità si è posta e a cui, appunto, sono chiamati a rispondere i diversi Stati, adeguando le proprie normative, adeguando gli aspetti organizzativi.

Io ricordo sempre che tutto questo va realizzato non dimenticandosi però mai, anzi avendolo come punto costante di riferimento, che il destinatario di tutti questi processi di cambiamento è il cittadino, è l'utente, al quale non interessa la forma giuridica, non interessa il tipo di proprietà, non interessa se una società è pubblica o privata; gli interessa la qualità, l'efficienza del servizio, cioè inte-

ressa che vengano soddisfatte nel modo migliore le proprie esigenze.

Ecco, detto questo, è chiaro che la prospettiva in cui va ormai collocato ogni discorso sui trasporti è almeno europea; e questo vale certamente per i trasporti stradali e ferroviari, che solo in un sistema di rete multimodale e integrato rispondono al meglio alla funzione strategica loro propria, che è appunto quella di consentire l'accesso di persone e beni a tutti gli altri mercati.

Poi dico che è corretto affrontare in prospettiva europea anche la questione dei trasporti pubblici, non soltanto perché la normativa applicabile, specie in materia di concessione di finanziamenti, trova una delle sue fonti primarie nel diritto comunitario. Ma anche perché (nonostante sia chiara la valenza locale, regionale in questo ambito) le esigenze di mobilità e di scambio tra aree metropolitane, e all'interno di esse, sono divenute di tale complessità da rendere opportuno il confronto delle soluzioni organizzative e tecnologiche sperimentate in ambiti diversi del proprio territorio nazionale e in quello degli altri Paesi europei.

L'urgenza delle questioni poste dalla mobilità delle aree metropolitane richiede anche la disponibilità a valutare la funzionalità di modelli amministrativi diversi da quelli nazionali tradizionali.

Questo delle aree metropolitane è un punto molto importante (e lo diremo dopo, quando parleremo del trasporto pubblico locale per il ruolo che sulla soluzione di questi problemi può giocare la ferrovia), perché dobbiamo avere chiaro che all'interno dell'Unione Europea la competitività economica, che prima era maggiormente evidente tra gli Stati, sempre più si sposterà tra le aree regionali e tra le grandi aree metropolitane.

Quindi, dalla capacità di utilizzo delle risorse di queste aree, problema cui faceva riferimento anche il prof. Fanara con specifico riguardo alla Sicilia, dipenderà la possibilità poi di essere competitivi e forti in Europa.

Per i settori marittimo e aereo la dimensione comunitaria è addirittura la dimensione minima su cui ragionare, dato che ormai il carattere di questi mercati di riferimento è mondiale. Quindi, al di là delle proposte politiche e normative di fonte comunitaria, occor-

re che anche gli attori della politica nazionale e regionale dei trasporti si pongano in tale prospettiva per costruire un sistema coerente di infrastrutture e di regole che consenta agli operatori e agli utenti dei trasporti di cogliere appieno le potenzialità offerte da un sistema con forti caratteristiche di continuità, integrazione, razionalità economica.

Cosa significa entrare in Europa? Anche questa è una valutazione di carattere generale, ma che per il trasporto è importante richiamare. C'è infatti una prospettiva più ampia, che impone l'attivazione di politiche intelligenti e di ampio respiro, ed è la crescita della pressione competitiva, favorita dalla spinta alla definitiva integrazione dei mercati che verrà appunto dalla moneta unica.

2. Poteri pubblici e imprese di trasporto.

Io credo che ci sia un equivoco quando diciamo "siamo entrati in Europa". In Europa c'eravamo già, sin dall'inizio della Comunità. D'altro canto l'unità monetaria crea l'ambiente favorevole alla stabilità dei cambi, al controllo dell'inflazione, alla trasparenza, al contenimento dei costi finanziari per l'impresa. E credo che abbia ragione Prodi quando dice che, se siamo entrati nell'EURO, questo ci pone al riparo anche dalle conseguenze negative che derivano dal dissesto finanziario-economico di altri Paesi (vedi la Russia e i mercati finanziari del Sud-Est asiatico), cui si sta assistendo in questi giorni. Ma ciò non è sufficiente perché il potenziale competitivo creato dalla moneta unica si traduca in crescita per l'economia nazionale ed europea. Essa deve essere accompagnata dalla partecipazione attiva di almeno altri due protagonisti, di cui - e io ne sono profondamente convinto - il nostro Paese è ancora profondamente carente: uno è l'Amministrazione pubblica, che va modernizzata e razionalizzata - si tratta di un tema che in questo periodo è diventato di grande e stringente attualità a Bruxelles e anche in Italia -; l'altro sono le imprese di trasporto operanti in un mercato più vasto e sempre più competitivo che produce fenomeni di concentrazione industriale e di *partnership* commerciale che ri-

chiedano capacità di innovazione organizzativa e tecnologica. Questo è un discorso che non riguarda solo le imprese di trasporto di proprietà pubblica, ma tutte le imprese; anche l'impresa privata di trasporto in Italia è stata condizionata da una cultura di tipo assistenziale. Il suo problema era molto spesso di fare la concorrenza all'azienda municipalizzata per ottenere il più possibile sussidi pubblici; quindi vi è, anche per questo, mancanza di una vera cultura imprenditoriale.

L'obiettivo, primo ed evidente, di questo passaggio storico dell'Unione Europea è la competitività del sistema economico continentale, che dobbiamo immaginare già in una visione allargata ai Paesi confinanti.

L'ottica da cui si deve partire, per esaminare prospettive e priorità di intervento per lo sviluppo del settore dei trasporti, è un'ottica industriale, in un duplice senso. Io faccio parte, come presidente di Federtrasporto, della Giunta di Confindustria, quindi mi confronto periodicamente con il mondo industriale; e registro un ritardo, cioè la tendenza a non considerare l'impresa del trasporto come attività industriale, a continuare a vederla solo come una specie di fatto ancillare, un costo. E quindi occorre metabolizzare rapidamente il concetto che il trasporto non è più solo un elemento "esterno" alla trasformazione industriale.

Con la mondializzazione dei mercati, dei sistemi produttivi, e la disponibilità di tecnologie rivoluzionarie, il trasporto è divenuto elemento organizzativo integrato dei sistemi di produzione, un momento, quindi, di un'unica catena di creazione del reddito. Tale integrazione tra la trasformazione industriale e la produzione dei servizi è, in tutte le economie avanzate, uno dei fattori cruciali di crescita del sistema economico di lungo periodo, e deve essere riconosciuta come obiettivo in sé della politica di sviluppo aziendale pubblica, nazionale e comunitaria.

Qui c'è il dott. Orlandi che credo vi parlerà della logistica, della rivoluzione che la logistica ha portato nel sistema dei trasporti, in termini di valore aggiunto per l'industria che produce il bene.

Quando parliamo di logistica, dobbiamo precisare che la vazione, cioè il semplice trasporto, è un fattore marginale, circa un 10

– 15% in termini di valore aggiunto; per le materie più povere si può arrivare al 20 – 30%, il resto dipende dall’offerta di servizi. Oggi l’industria, con tutta una serie di attività svolte in *out-sourcing*, fuori dalla fabbrica, ha scoperto la convenienza economica della logistica e quindi è già inserita in questo tipo di processo.

Però, dall’altro lato occorre una politica di settore che riconosca e promuova, presso gli operatori del trasporto di tutte le modalità, lo *status*, la responsabilità di impresa a pieno titolo; e quindi servono investimenti privati e pubblici in ricerca scientifica, in informazione statistica, in innovazione, che diano agli operatori del trasporto gli strumenti operativi per dare una risposta di qualità all’incremento e alla diversificazione della domanda.

Ecco, qui sta anche il senso di quello che noi, nella recente conferenza nazionale dei trasporti, abbiamo fatto, presentando un documento di Federtrasporto in cui abbiamo cercato di ridisegnare il ruolo del potere pubblico, che non è tanto quello di sussidiare le imprese, quanto di intervenire là dove si devono formare le competenze. Ciò anche perché, se noi oggi diciamo di aprire il sistema dei trasporti al mercato, e di aprirlo in un momento in cui la domanda, sia per il trasporto delle persone che delle cose, è in continua evoluzione, è evidente che condizione preliminare sia la conoscenza della domanda, e se c’è un settore in cui i numeri vengono scarsamente conosciuti sul piano statistico è proprio il campo dei trasporti.

E questo lo dico anche perché, come ho detto all’inizio, abbiamo uno scenario di sviluppo. Però c’è un paradosso: in economia, quando c’è uno scenario di sviluppo, c’è anche una condizione di salute delle imprese che operano in quel settore, mentre qui abbiamo uno scenario di sviluppo e le imprese che operano nel settore dei trasporti sono in crisi, a cominciare dalle Ferrovie per arrivare fino all’autotrasporto.

Se gli spazi ammissibili di protezione dei sussidi all’impresa vengono brutalmente ristretti, perché incompatibili con l’esigenza della allocazione ottimale delle risorse in un quadro di concorrenza aperta, il sistema potrà sempre di meno (parlo in modo particolare dell’Italia, ma non solo dell’Italia) contare sull’intervento pubblico;

occorre in contropartita che siano chiaramente definite le responsabilità, rispettivamente, del potere pubblico e dell'impresa, e che all'impresa siano dati quegli strumenti certi, normativi e amministrativi, che consentano di ristrutturarsi per accompagnare i processi evolutivi del mercato.

E quindi questi processi avviati di liberalizzazione e anche di privatizzazione richiedono la ridefinizione del ruolo del potere pubblico, perché privatizzare non significa sostituire il pubblico con il privato, ma significa ridisegnare il ruolo del pubblico per creare le condizioni nelle quali il privato abbia interesse ad investire; altrimenti non si può chiedere al privato di farlo, visto che nessun imprenditore verrebbe meno alla regola fondamentale che è quella del profitto.

La scelta europea di apertura al mercato nel settore dei trasporti, che appunto storicamente è stato protetto dall'intervento pubblico, pone in maggiore evidenza il ruolo dello Stato, proprio come produttore di competenze che aiuti le imprese a conoscere la diversa qualità di una domanda del trasporto che, come ho detto, continuamente evolve.

E da qui poi nasce anche la ragione di fondo della proposta per la quale ci stiamo battendo assieme al Presidente del CNR, perché in Italia, come in altri Paesi europei, possa invece trovare realizzazione, all'interno del CNR, un istituto nazionale di ricerca che coordini meglio anche le tante iniziative, come quella del CUST, che rischiano di essere interessanti e importanti in sé, ma disperse, quindi non incidenti, poi, nel momento in cui si operano le grandi scelte politiche che riguardano il settore.

3. Uno sviluppo sostenibile.

Un'ulteriore esigenza, che già prima richiama, legata allo sviluppo dei sistemi di mobilità in Europa, è la tutela dell'ambiente nel lungo periodo, inteso proprio come ecosistema e come vivibilità dei luoghi in cui si abita e si lavora.

Si collocano su questo terreno due prospettive: la necessità di preservare gli ecosistemi da danni rilevanti e irreversibili e la necessità di dare risposte adeguate alle aspettative elevate di qualità della vita che sono proprie della società del benessere.

Oggi si discute molto del riordino dei ministeri: il ministero delle infrastrutture, il ministero del territorio e dell'ambiente. Io ho molte perplessità su questo modo di ragionare, perché so bene, avendo fatto anche il ministro, quanto siano perniciosi i conflitti di competenza fra i ministeri. Non si può immaginare che esista un ministero che devasta il territorio ed uno che lo difende; io sono per un ministero, semmai, per la mobilità e l'ambiente in cui poi ci sia una agenzia che realizzi le infrastrutture, dove i problemi conflittuali si risolvano all'interno di un unico centro decisionale.

L'impatto ambientale di alcune tipologie dei trasporti sulla congestione di alcune aree, di certi assi di collegamento, ha raggiunto i limiti della tollerabilità, tanto dal punto di vista ecologico in senso stretto, quanto dal punto di vista socio-economico.

Ora la sfida attuale è quella colta, appunto, nella recente evoluzione politica dei trasporti, dalla Comunità: conciliare uno sviluppo che porti in sé un incremento degli scambi, della mobilità delle persone e delle merci, e il contenimento delle così dette "esternalità" negative.

Negli ultimi dieci anni, la Comunità europea ha progressivamente e definitivamente imboccato questa strada, abbandonando l'impostazione modale-tradizionale a favore di un'impostazione unitaria, plurimodale e soprattutto sostenibile.

Ha avviato una riflessione su molti temi, dal rilancio in chiave di mercato delle ferrovie, allo sviluppo del cabotaggio marittimo, alla costruzione di una rete continentale dei trasporti integrati-multimodali, all'impiego estensivo delle applicazioni telematiche per la gestione del controllo dei traffici, per cercare una quadratura del cerchio.

L'obiettivo è quello di razionalizzare e fluidificare i flussi del traffico attraverso la creazione di un sistema integrato, plurimodale, efficiente in tutti i suoi segmenti, incorporando nel prezzo del servizio le esternalità dirette, che sono i costi delle infrastrutture, e in-

dirette che sono, appunto, la congestione, l'inquinamento, la incidentalità prodotti da ciascuna modalità, creando così le condizioni di una ridistribuzione dei traffici, secondo principi di razionalità economica e di mercato.

Ora, la necessità di una reimpostazione, quindi, di tutto il problema in termini complessivi, deriva da una consapevolezza che è abbastanza semplice: primo, l'attuale sistema dei trasporti europeo non è in grado di assorbire la prevista crescita degli scambi intra ed extracomunitari, senza il collasso di alcuni punti di strozzatura e la saturazione di tratte stradali e ferroviarie sulle quali i fenomeni di congestione sono ormai all'ordine del giorno; siamo in Sicilia, sappiamo cosa significa uscire da Messina; penso a quando arriveranno altri milioni di container nei porti italiani; su quali binari, su quali strade potranno transitare?

Secondo, l'attuale sistema dei trasporti europei presenta rigidità e discontinuità tali da limitare l'effetto di rete ed orientare prevalentemente sulla gomma e su strade, già al limite della capacità, i previsti incrementi degli scambi, con conseguenze prevedibilmente negative sia dal punto di vista dell'efficienza del servizio, sia dal punto di vista ambientale.

I problemi che la mobilità dovrà affrontare nei prossimi anni sono di tale portata da transcendere gli strumenti ordinari delle politiche tradizionali di settore basate su un approccio modale, qual è stato fino ad oggi, ed esigono un ripensamento complessivo, richiedono un approccio sistemico. Per quanto riguarda, ad esempio, il ponte sullo stretto di Messina, io non sono né contrario, né favorevole; cioè sono favorevole all'idea del ponte, però, dico che va visto all'interno di tutto un sistema di collegamenti, perché transitare rapidamente sullo stretto per venire in Sicilia e poi trovarsi bloccati a Messina non significa avere risolto un problema che richiede invece una visione complessiva di sistema, l'esistenza di un reticolo di collegamenti che fluidifichi i traffici di un intero bacino e non solo di un segmento.

Ora, la centralità della questione della mobilità nell'agenda comunitaria è certamente testimoniata in termini anche molto concreti, proprio per l'entità delle risorse che il programma riserva alla

ricerca e sviluppo. Sono circa 2.000 miliardi di lire in cinque anni, dedicati tanto alla ricerca economico-statistica, quanto alle applicazioni tecnologiche.

Dobbiamo dire che se è partita in ritardo rispetto agli altri settori produttivi, la politica europea dei trasporti ha ormai praticamente completato il processo di armonizzazione per quanto riguarda le condizioni di accesso e di esercizio delle attività di trasporto che vengono svolte in regime di mercato, e si spinge ormai verso la pianificazione di un sistema a rete che apre e armonizza anche i mercati storicamente gestiti dall'amministrazione pubblica, o comunque in monopolio, secondo principi generali di concorrenza, di buona gestione e di trasparenza dei contributi pubblici uguali per tutte le aziende pubbliche o private sul mercato libero o regolamentato in tutte le modalità.

La parte del trasporto aereo è già completamente liberalizzata, l'autotrasporto per il cabotaggio interno dal 1° luglio ha avuto la liberalizzazione; fra qualche mese vi sarà anche la liberalizzazione del cabotaggio marittimo (con l'esclusione della Grecia, problema questo che creerà non poche difficoltà al nostro Paese).

Lo stesso schema generale europeo di infrastrutture sui trasporti è concepito come una rete unica stradale, ferroviaria, portuale, aeroportuale con dei nodi di scambio, tale da connettere in modo efficiente i centri e le periferie, punti di ingresso e uscita da e verso i mercati extracomunitari.

Come conseguenza del piano Delors venne costituita la Commissione Christopherssen, nata attraverso le trattative del vertice di Essen nel '94 in cui furono individuati quattordici progetti prioritari e, tra questi, tre riguardano l'Italia: l'aeroporto di Malpensa 2000 (e sappiamo in questi giorni quanti guai sta provocando l'apertura di questo grande scalo europeo), la tratta ferroviaria Verona-Brennero-Monaco e quella Lione-Torino-Trieste-Lubiana. Ora nella relazione del giugno scorso sullo stato di avanzamento dei quattordici progetti, questi ultimi due, cioè la Ferrovia Verona-Brennero-Monaco, quella che ci deve portare nel cuore dell'Europa, e la Lione-Torino-Trieste-Lubiana, la grande trasversale che deve collegare l'Ovest con l'Est, sono classificati tra i cin-

que che presentano una scala temporale di realizzazione molto al di là del 2.005, con prospettive temporali e finanziarie incerte. Se si aggiungono appunto le polemiche delle ultime settimane su Malpensa, resta da chiedersi quale ruolo l'Italia intenda o potrà giocare nell'Europa di domani.

4. L'importanza dell'intermodalità.

Ma al di là delle reti, ci sono alcune linee di politica settoriale in cui ritroviamo più chiaramente il discorso delle ferrovie. Linee di lungo periodo, perché non c'è nessuno che abbia una bacchetta magica, con cui si possano risolvere dall'oggi al domani problemi che sono di straordinaria complessità.

Quali sono queste linee? Quella che ha un ultimo documento di riferimento, la Comunicazione del 29 maggio del 1997, è la linea della intermodalità che si appresta ad avere altre successive definizioni nei prossimi mesi. Una intermodalità intesa come interconnessione efficiente della rete al servizio, che offra agli utenti soluzioni alternative e più flessibili di trasporto, e che quindi deve considerarsi un obiettivo in sé della costruzione del sistema della mobilità. Intanto, un sistema integrato potrebbe sfruttare meglio le potenzialità delle modalità oggi sotto-utilizzate: ciò che ha detto anche la Conferenza nazionale dei trasporti, ribadendo come si debba privilegiare, anziché la strada, il mare e le ferrovie. Tutto ciò che si può trasportare via mare va portato via mare: e noi non è che lo utilizziamo moltissimo, anche se siamo lambiti da tante migliaia di chilometri di coste. Con il mare e le ferrovie avremmo anche il vantaggio di un impatto ambientale inferiore.

Inoltre, l'analisi scientifica e l'esperienza maturata un po' in tutti i Paesi avanzati, dimostrano che l'intermodale offre margini reali di convenienza anche per l'industria.

Esistono, cioè, tipologie di merci e di percorso per le quali la intermodalità è la soluzione tecnicamente più soddisfacente e teoricamente anche più economica.

D'altra parte anche per la logistica questo rappresenta una condizione pregiudiziale, richiedendosi che la catena del trasporto non abbia anelli troppo deboli e produca valore aggiunto, ad esempio in termini di sicurezza del servizio, di servizi aggiuntivi disponibili presso i nodi di interscambio (e qui entra appunto il discorso della logistica intesa come filiera di servizi, immagazzinaggio, stoccaggio, gestione di informazioni, disbrigo di pratiche amministrative e personalizzazione del servizio).

L'evoluzione dei sistemi produttivi e la necessità di aumentare l'affidabilità e diminuire l'incidenza dei costi di trasporto, hanno favorito processi di specializzazione delle funzioni logistiche e la marcia di soggetti in grado di organizzare flussi più stabili e consistenti di domanda per i quali l'opzione intermodale appare particolarmente idonea. Così noi abbiamo avuto pacificamente una piccola rivoluzione derivante dalla logistica: l'impresa di trasporto è diventata un'impresa logistica. A Bologna, ad esempio, dove esiste un importante interporto, si sono recentemente inaugurati dei grandi magazzini, venduti e affittati tutti, prima di essere realizzati. E ciò a significare quale sia la domanda in questo settore.

L'intermodalità è quindi una delle risposte possibili e auspicabili alle esigenze di razionalizzazione dei flussi, risponde a una domanda di crescita, favorisce la concorrenza tra operatori del settore nell'interesse degli utenti.

Per quanto riguarda le ferrovie l'obiettivo principale, immediato che ci si pone è lo sviluppo del trasporto combinato. Ma ciò richiede integrazione, collaborazione fra le due modalità di trasporto, e invero se c'è un momento in cui, invece, predominano le polemiche e la contrapposizione tra l'autotrasporto e le ferrovie, è proprio quello presente.

5. La mobilità nelle aree metropolitane.

Passando al problema del riequilibrio fra mezzo privato e collettivo, faccio riferimento all'ultimo documento comunitario, al Libro Verde del 29 novembre '95 intitolato, significativamente,

“La rete dei cittadini”, dove si tenta di trovare soluzioni migliori per gli spostamenti personali di lavoro, di studio, per gli acquisti, l’uso del tempo libero, spostamenti divenuti più lunghi e dispendiosi, in termini di tempo e di denaro, con l’allargamento della città e il decentramento di zone residenziali, commerciali e industriali.

C’è uno studio del CENSIS che delinea questo cambiamento della mobilità nelle grandi aree metropolitane: non ci sono più delle fasce orarie, ma ci sono dei flussi, per cui a volte sono, ad esempio, un grande spettacolo, un avvenimento sportivo, a determinare problemi di mobilità. Le amministrazioni locali e le aziende di trasporto si trovano sempre più in difficoltà nell’operare le scelte idonee a governare una mobilità che presenta una dinamica più variabile e meno prevedibile.

Cresce la congestione, l’uso del suolo pubblico, la spesa collettiva per strade e parcheggi, l’inquinamento atmosferico e acustico, i consumi di energia e si riduce la velocità dei mezzi.

Si tratta allora di trovare soluzioni razionali e comprensibili ai cittadini per scoraggiare l’uso del mezzo privato e potenziare la qualità dell’offerta pubblica in termini di accessibilità, interconnessione, sicurezza, affidabilità, comfort, tariffazione.

Le vie proposte dalla Commissione europea sono sostanzialmente tre:

- 1) mantenere elevato il livello di cooperazione e di scambio informazioni tra centri con caratteristiche analoghe per l’individuazione della *best practice*; e valorizzare tutte le alternative al traffico privato mediante zone pedonali adeguate, piste ciclabili, diversi tipi di servizio taxi, integrazione tariffaria, terminal multimodali, informazione adeguata, semafori intelligenti;
- 2) investire nella ricerca di nuove soluzioni progettuali, urbanistiche e tecnologiche, per l’integrazione dei sistemi e la gestione intelligente del traffico;
- 3) generalizzare il ricorso alla gara per la selezione della o delle imprese cui dovrà essere affidato il servizio, e responsabilizzare l’azienda scelta, mediante incentivi contrattuali collegati

all'incremento dei proventi da traffico, dei viaggiatori trasportati e - in genere - al buon risultato di gestione.

Il trasporto locale è un segmento nel quale conviene rivalutare il possibile ruolo della ferrovia, che in genere ha il grande vantaggio di passare nel cuore dei centri abitati più piccoli e di attraversare in più punti le grandi città.

È questo ad esempio il caso di Bologna, che ha otto linee ferroviarie convergenti sulla stazione centrale; queste linee, integrate con le altre modalità (tram e autobus), ovviamente potranno consentire la realizzazione di un servizio ferroviario metropolitano ottimale.

È anche vero che là dove si sono fatte delle efficaci politiche di integrazione – è il caso per esempio di Roma – si è bloccato il *trend* negativo nello squilibrio fra uso del mezzo privato e servizio collettivo: la tariffazione integrata è stata un primo passo; ha incontrato inizialmente delle difficoltà di comprensione da parte del cittadino, poi è stata digerita ed è oggi una occasione apprezzata dall'utente. Questo vale per realtà come Roma, Napoli, Bologna e Milano. Certamente però, per potere ottenere dei risultati, è necessario che si raggiunga l'obiettivo di poter contare su treni cadenzati: quando l'utente sa di poter usufruire di un treno con una frequenza, ad es., di 15 minuti o ogni mezz'ora, non ha certo più bisogno dell'orario ferroviario.

6. I costi sociali esterni.

Un altro dei grandi nodi, così come ho già detto, è il problema del rapporto tra trasporti ed ambiente. E qui la Comunità si pone l'obiettivo, sulla base degli impegni presi nella sede della conferenza di Kyoto, di ridurre alla metà le emissioni di CO₂, dei carboni derivati scaturenti dai trasporti entro il 2010.

E ciò è possibile proprio attraverso la promozione della logistica avanzata e multimodale, un'imposizione di *standard* più restrittivi per i veicoli di nuova produzione, un'imposizione di *standard* per i carburanti, la valorizzazione delle modalità a minore im-

patto ambientale. Quindi, va ribadita la necessità di favorire il trasporto ferroviario e marittimo, con la valorizzazione dei trasporti pubblici, la modulazione della fiscalità sui veicoli e dei pedaggi in funzione della resa ambientale e di altre esternalità negative e positive; la necessità di sostenere la ricerca su nuove tecniche di propulsione e carburante.

Un punto, che ha sollevato molte dispute, ma che è fondamentale per le ferrovie, è il problema dei costi esterni dei trasporti. In merito abbiamo due documenti di riferimento, il Libro Verde del dicembre 1995 e la Comunicazione sulla tariffazione delle infrastrutture del luglio '98.

Il Libro Verde del '95 ha sollevato molte polemiche sulle imputazioni a ciascuna modalità dei costi esterni da essa prodotti. Sono stati contestati i dati, gli assunti, la definizione stessa della esternalità, dei metodi di calcolo e quindi le conclusioni. Il fatto però rilevante è che sia stata individuata nel trasporto su gomma la fonte di gran lunga più importante di esternalità negativa: inquinamento, congestioni, incidentalità.

Se si pensa – e non lo dico adesso perché purtroppo, in questi due anni, le ferrovie hanno vissuto una fase travagliata - alla media dei 6.000 morti su strada rispetto a quelli delle ferrovie, delle navi e degli aerei, ciò è evidente. Quindi sulla gomma si è concentrato lo sforzo di fantasia della Commissione europea per introdurre meccanismi di internalizzazione dei costi esterni, cosa che ha comprensibilmente scatenato la reazione delle industrie che temono l'aumento dei costi di produzione e quindi dei prezzi, in assenza, allo stato attuale, di alternative praticabili al trasporto su gomma.

Del resto, recentemente, anche in America, di fronte al tentativo di rilancio del trasporto ferroviario su determinate tratte, vi è stata una reazione delle grandi case automobilistiche, e quindi, evidentemente, quando sono in gioco degli interessi è naturale che vi siano questi tipi di reazione.

Tuttavia è importante che resti tuttavia segnata una linea di tendenza, che incarna un principio fondamentale: vale a dire che il prezzo del servizio deve coprire anche i principali costi esterni di-

retti o indiretti prodotti, secondo criteri generali tendenzialmente validi per tutte le modalità di trasporto.

Costruire dei chilometri di binari costa notevolmente di più che costruire dei chilometri di strada; per cui se si deve giustificare, sotto un profilo di convenienza economica, il potenziamento delle ferrovie, bisogna portare all'interno del costo del binario anche quelli che sono costi esterni, come quelli del ridotto inquinamento e della minore incidentalità.

Questo dovrà essere il principio di riferimento per i costi di infrastruttura, allo scopo di eliminare le distorsioni di concorrenza oggi prodotte dai diversi sistemi di imputazione applicati per le diverse modalità.

Su questo fronte, proprio in queste settimane, si è aperta un'ampia discussione; si tratta ora di definire con quale metodo internalizzare i costi ambientali in modo sostenibile per l'industria, e di approfondire il dibattito se la congestione sia una esternalità da imputare o se debba considerarsi già sufficientemente pagata in termini di ritardi dei tempi di servizio, se gli incidenti devono essere pagati in misura maggiore da chi li provoca mediante un sistema di assicurazione personale anziché sul veicolo.

Per ciò che riguarda le ferrovie, credo che vi sia da sottolineare che la distinzione fra la gestione dell'infrastruttura e l'esercizio del trasporto è coerente con questa linea europea di internalizzazione di alcuni costi esterni e di cui, nell'avviato processo di divisionalizzazione e societarizzazione delle ferrovie, si dovrà tenere conto nell'imputazione ai diversi costi gestionali.

Allora, per concludere, il rilancio delle ferrovie europee evidentemente deve realizzarsi sulla base delle linee che ho esposto, che non sono l'opinione di chi vi parla, ma che sono le linee dell'Unione europea.

Da queste linee si evidenzia il ruolo primario della modalità ferroviaria, secondo quella che, anche se non dichiarata sempre esplicitamente, è una scelta dell'Unione per le ragioni che sono state dette.

Gli ultimi documenti di riferimento della Comunità Europea a favore del rilancio del trasporto ferroviario, sono il Libro Bianco

del luglio '96, la Comunicazione sulle *freeways* ferroviarie (cioè, per il trasporto merci che interessa anche l'Italia per due direttrici, una del corridoio adriatico e l'altra di quello tirrenico) del 29 maggio 1997, e la Comunicazione sull'applicazione della legge 440 del marzo del '98.

Quello che ho cercato di dirvi offre, credo, gli elementi per capire la determinazione con cui la Comunità europea persegue una politica di progressiva apertura dei mercati ferroviari nazionali e l'integrazione degli stessi in una rete, tanto dal punto di vista dell'infrastruttura quanto dal punto di vista della gestione dei servizi.

Uno dei fattori più rilevanti che impediscono l'effetto rete del sistema europeo dei trasporti, sta nel fatto che fino ad oggi ogni modalità è stata gestita e finanziata non solo separatamente, con regimi di proprietà e tariffazioni infrastrutturali molto diversi, ma anche secondo criteri eterogenei e territorialmente segmentati su base, ancora, prevalentemente nazionale.

7. Il cambiamento del sistema ferroviario.

Il sistema ferroviario è forse il più lontano dal concetto di rete europea che si vorrebbe costruire: questo va detto con chiarezza. L'impostazione tradizionale del servizio ferroviario attraverso l'unica impresa pubblica verticalmente integrata e contigua all'amministrazione pubblica, che realizza per conto dello Stato una rete pianificata ancora su base essenzialmente nazionale, ha l'esclusiva per la fornitura dei servizi merci e passeggeri fino al limite delle frontiere nazionali, opera secondo *standard* tecnici nazionali, che non dialogano con quelli dei paesi confinanti secondo *standard* di servizio non commerciali, è intrinsecamente inadatta a rapportarsi con il sistema esterno in modo efficace e competitivo.

Ecco perché la direttiva Prodi è, a mio giudizio, di assoluta validità e non hanno giovato le perplessità che su di essa sono state manifestate da parte dei sindacati. E il successivo atteggiamento assunto dal Ministro, rappresentò un oggettivo indebolimento della di-

rettiva stessa: infatti, rompere questo sistema fondato sull'impresa pubblica, unica, verticalmente integrata, è il primo obiettivo su cui anche le ferrovie italiane debbono lavorare.

L'integrazione della rete ferroviaria nella più ampia rete di servizi di trasporto è in parte un problema di ordine tecnico, date le caratteristiche di rigidità dell'infrastruttura, ma è anche un problema di assetto normativo e amministrativo dell'impresa e dei servizi.

È una questione, quindi, anche politica, che è stata opportunamente sollevata da parte dei responsabili delle FS, nella recente conferenza nazionale.

Non a caso l'Europa si muove verso la separazione delle responsabilità pubbliche di pianificazione e investimento, rispetto alla responsabilità più tipicamente aziendale di organizzazione del servizio in modo da liberare il potenziale di crescita e di adeguamento dell'offerta ferroviaria sul mercato.

Non si tratta di posizioni ideologiche liberiste perseguite ad ogni costo, ma della necessità di trovare strumenti normativi che favoriscano la costruzione di un sistema di imprese e di servizi che servano in modo efficiente un mercato transnazionale ed integrato.

Questo non avviene, evidentemente, per il sistema attuale e molteplici sono gli esempi: i pedaggi per l'uso della rete ferroviaria variano sensibilmente per struttura e livello da Paese a Paese; non sono chiari né comuni i criteri di priorità di circolazione dei treni passeggeri e merci; manca spesso la determinazione o la possibilità di utilizzare le tariffe in modo flessibile per selezionare la domanda. Si tratta in ogni caso di tariffe nazionali valide fino alla frontiera. Le iniziative pilota di vendita congiunta di servizi ferroviari merci transnazionali di qualità a prezzi flessibili, misurati sui prezzi della concorrenza stradale, sono appunto allo stato di sperimentazione e comunque non riescono a produrre accordi soddisfacenti sulle tariffe.

Un problema che influisce gravemente sul grado di competitività del sistema ferroviario italiano è quello del costo del lavoro: non si entra in un mercato competitivo quando mediamente si ha un costo-lavoro che, rispetto alle altre imprese del trasporto ferroviario europeo, per esempio la Francia e la Germania che sono quelle più simili a noi, è del 20% circa in più.

Non c'è dubbio che fra tutte le modalità di trasporto, la ferrovia è stata interessata per ultima da interventi comunitari di liberalizzazione, peraltro ancora del tutto parziali, ed ha incontrato ostacoli e resistenze tali da rallentarne molto la ristrutturazione. È evidente che le ristrutturazioni di questo tipo non si fanno se non si ha anche il consenso di chi lavora all'interno dell'azienda, ma certamente l'atteggiamento assunto dai sindacati non favorisce la soluzione di questi problemi: i sindacati, oggi oggettivamente, nel processo di cambiamento e di trasformazione del sistema delle ferrovie, rischiano di avere un ruolo conservatore, non un ruolo che faciliti il cambiamento.

C'è ancora, poi, uno scollamento evidente tra lo stato di autonomia aziendale ormai acquisito in tutte le altre modalità e quello che con fatica viene progressivamente riconosciuto alle aziende ferroviarie.

La via seguita dall'Unione Europea è comunque quella della individuazione e assimilazione delle attività di impresa delle ferrovie alle attività di impresa *tout court*, soggetta alle regole ordinarie sulla concorrenza e sulla trasparenza e finalizzazione degli aiuti pubblici, cui si accompagna la progressiva apertura delle reti nazionali agli operatori ferroviari.

Obiettivamente sembra una via razionale e, al di là dei ritardi con cui tutti i Paesi europei hanno provveduto ad attuare la vecchia direttiva 440 del '91 - e noi italiani per ultimi - non si può negare che la offensiva comunitaria abbia di fatto favorito le fughe in avanti dei Paesi le cui imprese sono disposte ad abbandonare privilegi acquisiti per occupare gli spazi di mercato che via via si liberalizzano.

È significativo che praticamente tutte le ferrovie europee abbiano in questi anni realizzato la separazione societaria fra gestore della infrastruttura e impresa di servizio di trasporto, liberando quest'ultima dagli oneri derivanti da investimenti pregressi sulla rete e preparando l'azienda al mercato.

È significativo anche l'avvio progressivo di alleanze commerciali fra compagnie ferroviarie ed imprese comuni, miste, pubbliche e private, per servizi multimodali porta a porta.

Per l'Italia, ad esempio, è significativo l'accordo fra le Ferrovie dello Stato e le ferrovie federali svizzere, per quel che concerne il trasporto merci.

Ora, l'iniziale compatta opposizione del mondo ferroviario europeo alle iniziative di Bruxelles, ormai sembra spaccata e, in queste condizioni, non è una scelta vincente quella che, ancora oggi, continua ad affiorare anche in Italia, e che fa affidamento sui tempi lunghi della liberalizzazione ferroviaria e comunitaria e sulla resistenza passiva alle riforme.

L'ultimo riferimento che desidero fare riguarda la Comunicazione del 21 gennaio '98, sulla telematica e i trasporti.

L'ultima frontiera destinata a rivoluzionare la nostra vita e anche l'organizzazione dei servizi di trasporto è la tecnologia, l'applicazione della telematica ai trasporti, la società dell'informazione.

È difficile, oggi, poter dire cosa sarà inventato domani; certo è che ingenti risorse vengono destinate dalla Comunità europea allo sviluppo di sistemi satellitari di localizzazione ed assistenza alla navigazione, teoricamente applicabili tanto ai carichi, quanto ai mezzi su strada, ferro, mare ed aria, alle applicazioni per la gestione delle flotte, per la sicurezza e il controllo della circolazione, e così via.

Inoltre, da quando è avanzata la discussione sulla internalizzazione dei costi esterni, prevalentemente stradali, la Commissione non fa mistero di dedicare particolare attenzione anche allo sviluppo di tecnologie per il pagamento automatico a distanza per pedaggi stradali, soste e per l'accesso di veicoli a zone a traffico limitato; ecco perché è tanto importante, anche in questo caso, l'Istituto di ricerca di cui ho in precedenza parlato.

8. *Trasporti e turismo.*

Vorrei concludere dicendo una parola sulla Sicilia, tema sollevato dal Presidente; non c'è dubbio infatti che vi è una ricaduta della riforma del sistema dei trasporti sul turismo.

E allora una realtà come la Sicilia, che è un così grande e rilevante centro internazionale di attrazione turistica, non può non essere interessata a questa trasformazione, così come tutto il Sud. Il problema del Sud non può essere solo ridotto all'insediamento di nuove industrie manifatturiere, in quanto vi è in queste zone un grande potenziale che è il turismo, il turismo concepito come industria.

Marispica, questo Villaggio, è un esempio di industria turistica: è un'impresa diretta da *managers*.

Quando si viene in questa costa, che io non conoscevo, e si scoprono le meravigliose bellezze di queste zone, ci si domanda se queste aree così meravigliose, non solo per le grandi città e i capolavori artistici da visitare, ma per le bellezze naturali e per ciò che possono rappresentare in termini turistici, sono sufficientemente attrezzate dal punto di vista dei collegamenti. Se impiego poco più di un'ora per arrivare a Catania da Bologna con un aereo e poi, avendo anche la possibilità di avere il pullman del Villaggio fuori dall'aeroporto, impiego due ore per arrivare a Marispica, evidentemente c'è qualcosa che non funziona.

Io credo che questo sia un problema che vada posto a livello politico, ma che deve trovare anche corrispondenza nel sistema imprenditoriale.

Noi, come Federtrasporto, abbiamo in animo di programmare con Federturismo a Napoli una importante iniziativa, perché vorremmo dimostrare, rispetto a tutti i discorsi che si fanno sull'occupazione, che, mentre proprio l'industria manifatturiera e anche tutto ciò che è processo tecnologico, tende a ridurre gli spazi occupazionali, se c'è una prospettiva di nuova occupazione è proprio nel campo dei servizi, purché si tratti di servizi gestiti industrialmente, quindi di trasporti-industria e di turismo-industria.

Ecco, io credo che la Sicilia abbia tutte le potenzialità per poter rispondere a questa esigenza: e - in questo spirito - dico al Presidente, on.le Drago, e all'amico Fanara, che, per quanto mi sarà possibile, per le responsabilità che ho, e per ciò che rappresento, sarò ben lieto di contribuire alla soluzione di questi problemi.

LUCIO BIANCO

(c.s.)

Ringraziamo l'on.le Tesini per l'ampia relazione, che ha dato molti spunti anche per la discussione, e dò la parola al Presidente della Regione Siciliana, on.le Drago.